



村庄党建嵌入村民自治的功能实现机制： 一种实践的主张

——基于上海J村“巷邻坊”党建服务点的分析

徐建宇

(华东理工大学 社会与公共管理学院,上海 200237)

摘要:如何在农村基层双重推进村庄党建和村民自治是当前村庄治理的重要议题。文章从“巷邻坊”党建服务点组织结构变化的过程和运作样态入手探讨村庄党建嵌入村民自治的功能实现机制,以此凸显村庄党建和村民自治重心双下移的价值和意义。研究发现,村组层面的组织创新为村庄党建嵌入村民自治提供了契机和组织基础,其中嵌入性自主为村组党建和村组自治的实践提供了中间渠道和行动空间,而基层党委政府则以体制性吸纳、党建功能的生活化运作和组织行动的双向嵌入为策略将村庄群众组织纳入基层党建体系,继而构建村庄党建嵌入村民自治的功能实现机制。另外,创新、行动和结构化三者构成了村庄党群结构优化和功能整合的现实逻辑。由此,这种嵌入式的功能实现机制可视为当前创新性实现村庄党建和村民自治功能的一种实践主张。

关键词:嵌入;村庄党建;村民自治;功能机制;逻辑

中图分类号:C916.2 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2018)05-0048-11

一、问题的提出与文献回顾

农村税费改革引发的村庄经济社会结构变迁、乡村劳动力流动引致的村庄人口“空心化”,以及乡村发展带来的农民自主性增强构成当前乡村社会变迁与生活变革的主线。对此,我们可以从三方面对这一主线进行理解:一是从后税费时代乡村经济与社会关系的变化中认识当前乡村治理的现状。在后税费时代,村级组织的资源汲取能力下降,公共服务和社会管理职能衰退,而随着大量青壮年劳动力流入城市,农村人口空心化问题日益严重,进一步加剧了后税费时代村级组织治理的资源困境^[1]。而随着农村政经分离、土地流转加快以及农村土地“三权分置”的进行,使得村级组织的经济职能与社会管理的职能得以分开,原先被弱化的村级组织“服务村民”的功能被重新强调。另外,随着农民可支配收入的增加和农村社会保障体系的日益健全,村民的生活得到了较大改善,其自主性相应也得到增强,这使得村民寻求自治的热情开始高涨。在此背景下,乡村社会原有的治理结构已难以适应这一变化。二是从村庄政治结构与村民自治之间的张力理解当前乡村治理的困境。当前,村庄结构性权力的矛盾主要表现在村庄社会权力和国家政治权力之间难以实现功能意义上的实质性分化。其集中体现在村民自治的“尴尬”运作上,即“村民委员会作为群众自治组织,其功能却主要是政府任务;村干部拿的是村民的钱,办

收稿日期:2017-07-16

基金项目:国家社会科学基金重大项目“特大城市社会风险系统治理研究”(16ZDA083)

作者简介:徐建宇,男,华东理工大学社会与公共管理学院博士生,国家小城镇社会治理研究中心研究人员。

E-Mail:652752943@qq.com

的是政府的事,村民自治的原则因此被消解于无形之中”^[2]。这表明村民自治作为一项实践村庄民主的制度安排,其与村民切身利益的契合度正在降低,其自身的民主性、主体性、正当性以及代表性受到质疑。但这并不意味着村民自治制度已经失去活力和潜力,重要的是我们要如何重新探索实践村民自治功能的新形式。三是从村民自治实践的困境与村庄党建异化的现实交织中把握当前村庄党建的症结。城镇化等引发的快速社会变迁导致传统乡村社会结构开始不断地解构和重组,其中原有的村级组织架构和功能出现部分弱化,村民之间的社会联系也开始日渐减弱,各种社会矛盾不断累积,但新的党政社功能实现机制却并未随之建立,不少村庄陷入一种组织化无序的状态。尤其是许多地方的基层党委政府并没有很好地将村庄党建与村民自治工作结合起来,而是“各迈各的腿,各走各的道”,甚至不少地方还出现村庄党建让位村庄其他建设,村庄党建流于形式等异常现象,这使得农村基层党建难以扎根于乡村社会。由此,在乡村社会治理的背景下,重新认识和理解村庄党建与村民自治之间的关系,并在功能实现机制上进行探索,这对于有效推进农村基层党建工作,促成乡村规则落地,形成村庄党建与村民自治良性互动的局面有着重要的意义。

目前学界对村庄党建与村民自治的关联性研究主要有三种研究思路:第一种是部分学者将村庄党建与村民自治纳入基层组织和基层政权建设的宏观研究中,并将其具体化为探讨村党组织和村委会两者间的关系问题。“政党下乡”被视为现代国家对乡村社会整合的核心,正是得益于中国共产党的基层组织对乡村社会的延伸和渗透,碎片化的农村和分散的农民才能被有效动员,形成一个高度组织化的政治社会^[3]。村庄党组织成为乡村社会的权力主体,成为无可替代的村庄民主建设的领导力量。尤其是近年来在地方民主实践探索中,以村委直选与村民自治为主的农村治理模式被视为推动农村基层民主政治建设和巩固党在农村执政地位的主要举措^[4],但在这一过程中关于村两委交叉任职的情况却面临着村民自治行政化加剧,村庄党建代替村委会权力的倾向^[5],二者多年来一直存在“核心和主体”的矛盾,直接表现为“党的政治领导权与村民自治权”^[6]之间的冲突,这更凸显了村庄民主建设中村庄党建与村民自治两者在权力关系上存在着现实的矛盾。第二种是通过探讨基层党建的经验和规律,尤其是将村庄党建置于新时期基层党组织建设的框架内来讨论村民自治等一系列关于农村民主建设的问题。在研究过程中,大部分学者倾向于在乡村民主政治功能实现的框架内讨论村民自治背景下村级党组织的问题。事实上在城乡关系变迁的过程中,基层党组织在村庄社会民主实践的组织形态上面临“反转、空转和停转”^[7]的困境。特别是部分村庄在税费取消后,由于党组织与农民之间的硬性关联不存在,党组织的政治领导和服务群众的功能明显弱化^[8],村民自治陷入“无核心缺主体”的尴尬局面。这促使村级党组织在实现自身政治功能的具体目标上开始从“行政—管理化”向“政党—导向化”^[9]转变。沿着这一思路,结合村庄的现实创新村级党组织的功能实现机制成为缓和政治制度框架内村域党权、政权和村民自治权三者紧张关系及解决村民自治低效化的新方向。因此,许多地方开始在农村推行“两票制”,后又变为“公推直选”“两推一选”以及推行“一肩挑”和交叉任职^[10]。同时,随着社会治理命题的提出,围绕基层党建和村民自治,社会化党建、区域化党建和“党建+”等工作机制开始成为乡村社会在政治视域内的新探索,这一系列探索可被理解为村民自治背景下基层党组织进行“政治功能社会化”^[11]的过程。第三种是从治理单元的角度考虑,将村庄本身视为一个自治单元、行政单元和服务单元,并从制度—组织功能本身研究村庄党建与村民自治对于乡村治理的作用。中华人民共和国成立以来,共产党治理农村经历了乡政并立、政社合一和村民自治三个阶段,与此相适应,作为基层党建基本单位的农村党组织的角色定位也在不断调整^[12],但健全村党组织领导的村庄治理机制是乡村社会建设不变的主题。改革开放以后,中国农村基层治理单元经历了从“单单位治理”向“多单位治理”转变的过程,其中作为基本治理单元村庄的行政功能和行政能力被进一步强化^[13]。因而,在当

前“乡政村治”的治理结构下,村党支部和村委会往往被乡镇政府纳入科层化官僚体系,事实上成为乡镇政府的下设组织和办事机构,成为乡镇政府的“腿”和“脚”^[14]。也就是说,作为村民自治组织的村委会更多的是被视作一个行政单位,而不是自治和服务单位。至于村党组织肩负的社会化服务职责,特别是党建为民的服务功能同样被“闲置”。这使得构成村庄民主政治核心内容的村庄党建和村民自治所营造的民主空间被侵占,尤其是在实质上削弱了村民自治的自主性,导致村民自治被“悬空”和“虚置”,形成分割分治的治理格局,带来了乡村治理的低绩效^[15]。另外,当前农村基层党组织在党内民主建设、党员干部素质和组织设置方式等方面仍存在许多问题,影响了村庄民主的群众基础,动摇了党在农村的工作基础^[16]。因此,在推进乡村治理的过程中,注重村庄党建功能发挥与村民有效自治的有机结合,以此促成基层党组织和村级组织原本功能的回归,是全面加强基层党组织和基层政权建设的重要途径。

回顾以往的研究,我们从中可以发现,后税费时代的村庄,在面对村级组织功能异化的风险和村庄经济社会结构快速变迁的现实时,在实践中重新寻找将村庄党建嵌入村民自治的功能实现机制是实现村庄良性治理的选择和方向。在现有的研究中,围绕村庄党建和村民自治,无论是从基层组织和基层政权的角度,还是从基层党建的经验和规律,抑或从村庄本身作为治理单元出发,都是将研究重点集中于如何从村庄层面重构两者的关系,却较少地关注通过促进村庄党建建设单元的整体下移以及党建功能的生活化运作,自下而上主动实践村庄党建嵌入村民自治的可能性。本文以上海市金山区J村“巷邻坊”党建服务点的组织结构变迁和组织功能运作来展现村庄党建嵌入村民自治的图景,并试图从结构优化和功能整合中来理解基层党建与村民自治重心双下移的价值和意义。同时通过解读村庄党群关系中的现实逻辑来进一步理解村庄党建嵌入村民自治的实践主张,以此来审视村庄党建和村民自治两者的功能实现对乡村治理的重要意义。

本文的经验材料源于笔者于2017年4月在上海金山区J村的实地调研。本文的经验材料均来源于村里的文字材料以及笔者的参与式观察和现场访谈。J村地处上海市金山区L镇的西部,与浙江省平湖市新埭镇交界,距离L镇中心约5公里。J村属于纯农业村,村域面积3.87平方公里,村里以粮食种植、家庭养殖业为主,村内企业较少,经济总体较为落后。截至2015年5月,J村现有人口2562人,其中:本村户数701户,户籍人口2364人,常住人口2479人,外来人口198人。J村共有21个村民小组,建有21个“巷邻坊”党建服务点,内设村民小组长(兼“巷邻坊”负责人)、党小组长、妇女信息员和村组党员。J村现有党员131名,下设正式党小组9个,非正式党小组12个^①。目前J村在实现村庄党建与村民自治重心双下移的过程中形成了自己的特色。在纵向与横向上确立“村党总支+村民党小组”的村庄党建组织架构,并在每个村民小组建立“巷邻坊”党建服务点,把党小组建在服务点上,并以此作为开展村民自治的主要阵地。J村“巷邻坊”党建服务点的组织创新实践提供了一个在村庄范围内考察村庄党建如何嵌入村民自治的契机。

二、村庄党建嵌入村民自治的功能实践

诺曼·龙(Norman Long)认为,“我们要采用一种从微观入手的研究范式,强调从行动单元分析研究和解释宏观的社会结构与社会变迁”^[17]。其理论指出从行动者的能动性入手有助于我们更好地在微观场域内理解制度与结构在功能性上的联结。这也是本文选择以村民小组为

① 囿于J村并不是每个村民小组都有正式党员,所以其根据村内实际情况,在没有党员的村民小组,将村民小组长、妇女信息员等发展为践行党员行动的积极分子,同样组成准党小组开展党建活动。没有党员的党小组长由村民小组长兼任。

行动单元考察村庄党建嵌入村民自治实践的初衷。文章所强调的村庄党建嵌入村民自治的功能实践指的是在基层党组织依托国家权力,村民依照宪法和村民组织法等行使民主权利的基础上,二者为践行自我角色及各自功能而进行互动同构,并据此调整行动单元、创新行动统合机制并对涉及双方的各种重要关系进行调适的过程。因而,理解J村作为组织的“巷邻坊”党建服务点的功能实践有两条主线:一是从结构优化出发,主要考察其组织形式、关系与内容的不断完善和规范,并呈现以其为阵地地在村组层面实践村民自治“四个民主”核心内容的过程;二是从功能整合出发,分析“巷邻坊”怎样实现基层党组织的政治功能、社会功能和服务功能的多维嵌套,并如何以党建功能的生活化运作实现村庄党建与村民自治的互嵌互构。其整个过程在一定程度上反映当前中国农村积极探索依靠村民自治基本单元和村庄党建重心的双下移来构建村庄党建嵌入村民自治功能实现机制的新思考。

(一)处于传统与现实交织中的草根组织

1.互助传统的存续与现实需求的“倒逼”

家户组织在中国古来有之,是农村最强的组织形态和社会活力来源,也是村民自治的真正动力所在。正如毛泽东所说,“几千年来中国都是个体经济,一家一户就是一个生产单位”^[18]。因而,以强大的习俗为支撑的完整家庭制度和以强大的国家行政为支撑的完整的户籍制度共同构成的家户制,是中国农村社会的基础性制度或本源型传统^[19]。因此,中国村庄层面自治的组织基础仍是以家户为单位的村民小组及其内在的自治传统。事实上,在J村相对封闭的乡土社会中,家户间“守望相助、患难相恤”的自治传统一直存在。尤其是J村以“埭”^①为单位的村组自治在自然灾害、庄稼丰收和邻里纠纷等方面一直发挥着重要作用。J村的地形是狭长型的,四面环水,自然条件较差,在村里道路没有完整修建和路面实现硬化之前,J村相当于L镇的一个“孤岛”,原来只有一条泥路通向村里。由于地域偏僻,交通不便,连村名都一度成为落后的代名词,但J村村民十分珍视邻里之间的关系。比如J村在过去因为地势的缘故,在暴雨天,村子经常出现雨水倒灌住宅的情形,甚至到1990年代村里的17组还出现过夏季雨水淹没大部分村组居民住宅的事情。面对自然灾害,J村的自救大部分都是依靠村组邻里之间的互帮互助。故而,J村天然地存在着基于邻里互助的草根自治传统。另外,随着城镇化的加快,J村的男女青年陆续离家务工,村里剩下不少老年人。很多年轻人甚至只在清明、中秋和春节才回到家里,没有子女在身边,很多老人谈到自己对日常生活的担心,“如果我遇到困难一下子找不到人帮我该怎么办”。这种因村庄“空心化”带来的集体性焦虑也在倒逼村民“自救”。此外,虽然村庄路面在2011年实行改造后,村里交通得到了改善,但像村西头19组、20组的老年村民走路来回一趟村委会仍有近10公里的路程,耗时又费力。而村民如果要去镇里办点事就更加麻烦,J村距离镇中心约5公里,进出村里的公交车班次较少,平均一个小时一班车,村民们经常笑谈“到镇里相当于出趟远门咯”。互助的传统、“空心化”的村庄和交通的不便使得村民们要求就近解决日常生活问题的愿望十分强烈。

2.草根组织创新与“官方”代表的初介入

村民自治的生命力在于村民总是会自发地创造新的组织形式并不断拓展其组织功能。“群众帮群众”服务点是“巷邻坊”党建服务点的组织雏形。2013年,4组里的一户W姓老人晚上做饭发现灯不亮了,子女又不在身边,老人因为没有灯摔了一跤,幸亏临近的村民小组长H及时发现并给镇上电力所打电话才解决了问题。后来,在邻里之间的聊天中,还是这个W姓村民就问H,“你是组长又是党员,你能不能在自己家里设个点,大家有点啥事都能找到地方,还能互相商

① 上海话里,一排房子也被叫做“一埭(da)房子”。

量帮帮忙”^①。这一提议在4组的户主代表会上获得全体支持,并在会上通过村民民主选举选定负责人并初定了服务事项。在这之后,“群众帮群众”服务点的做法开始被很多村民小组复制。2014年5月,作为“官方”代表的J村村两委决定在原来“群众帮群众”服务点的基础上在全村每个村民小组都成立群众帮群众服务点,并改名为“巷邻坊”群众帮群众服务点,同时支持由村民小组自己选举服务点负责人、自己决定服务点日常事项、自己管理服务点事务,以及自己监督服务点工作,并鼓励村组党员和积极分子在服务点中成立党员小组或准党员小组。村两委做出这样的决定主要基于两点考虑:一是尊重村民的组织创新,支持在村组层面实践村民自治,尤其是村组自主决策和自我管理,希望借此创新和完善村党组织领导下的村民自治机制,让村民自治更加充满活力。T村自从有了这一服务点,到村里吵架闹矛盾的人少了,找村干部解决日常琐事的人少了,党群之间的关系更加亲密,群众自治热情更高,村两委也能腾出更多的时间和精力来处理村庄中的大事。二是由作为“官方”代表的村两委出面将服务点改为“巷邻坊”群众帮群众服务点就是要在村域层面赋予这一群众组织正式的身份,使其拥有一种被正式认可的权威。同时将村组党员组织起来成为服务点的重要成员,这一举动是将村庄层面的党建元素以建立全村群众帮群众服务点的形式嵌入村民自治中,既符合J村的实际,也能为上级和群众所接受。从功能上来看,“巷邻坊”群众帮群众服务点的成立对内可以整合村民需求,实践村组自治,统筹村组的资源和利益,维持村组秩序,提升村民的情感联结和凝聚力,对外可以赋予村组积极分子和党员以正式的组织身份统合村组的力量,密切村两委与村组的联系,延伸村两委对村民的直接影响力。

3. 嵌入性自主实践的生成

在从组织行动中考察“巷邻坊”群众帮群众服务点时,我们发现J村的村民自治在与村庄党建的互动中保持一种自下而上的“嵌入性自主”,即村民在保持自主性时,利用制度化途径和社会关系网络开展村组自治并共同构建中间渠道而与基层党建发生关联,从而策略性地嵌入村庄党建。这种嵌入性自主实践主要表现在“巷邻坊”的工作特色上,即被J村“巷邻坊”工作人员戏称为“戴帽子”“给面子”“要里子”的三步工作策略,而正是这一行动策略让村民自治在J村真正运转起来。所谓“戴帽子”就是工作人员依托“巷邻坊”及其组织制度给自己戴上一顶有身份的帽子,做起工作就有底气,反过来村民找你有事,你戴着这顶“帽子”也不能推脱了;“给面子”则为相对于村干部,村组里的“巷邻坊”工作人员对组里的“大小事”更为熟悉,彼此的人情羁绊也更深,能知根知底地做好如调解邻里矛盾纠纷等“难事”;而“要里子”则表明“巷邻坊”是真正“落地”为村民办实事的,不是“开空头支票”“来吹牛”的,事实上,其在一个村组的监督下是不能也不敢不把事情办好的。值得注意的是,不同于自上而下做党建,“巷邻坊”的党员在做好本职和村两委交代的工作时,更多的是利用自己普通村民的身份,比如服务点的党员在做工作时是先“亮出”村民身份,再适时“亮出”党员身份,而不是一味地强调他们的党员身份,他们会利用“巷邻坊”的组织制度和自身的社会关系网而在党员身份与村民身份之间进行灵活转换,构建一个介于私人生活领域与公共政治领域之间的模糊行动领域,并将其经验化为一种行动意义上的中间渠道。在工作中,他们一方面通过借助“巷邻坊”的组织身份,获取制度名义和组织授意来动员村民参与党建;另一方面巧妙地利用自己多年在村组积累下来的人脉、资历和人情来协调组内民意诉求,进而把村庄党建工作润化于为民服务中,从而在村组层面建立村庄党建与村民自治的有效连接。

因此,“巷邻坊”群众帮群众服务点是草根互助传统和村民自下而上组织创新的结果,它既是对村庄本身自治传统和实践的延伸,也是村民在村组层面面对现时村庄状况和生活需求而对

^① 来自对W姓老人的访谈记录。

基层党建工作机制进行的创新。

(二) 基层党委政府党建扩容的策略运作

当前乡村社会形态的变迁以及税费改革后农村基层党群关系的变化使得进一步开展基层党建与村民自治工作的环境变得更加复杂,如何应对这种变化已成为乡镇、村庄等基层党组织的新课题。在现实工作中将自下而上的草根创新与自上而下的组织意图注入相结合,由基层政府采取体制性吸纳、党建功能的生活化运作和行动系统中双向嵌入的策略来践行党建扩容以契合乡村社会的新样态,以适应当前村庄党建与村民自治的新变化。

1. 体制性吸纳的初衷和过程

J村“巷邻坊”党建服务点的建立表明L镇党委对当地村庄党建工作的技术策略和选择发生了转变,从过去的“行政控制”转向“体制性吸纳”。这一层面上的“体制性吸纳”指L镇党委政府通过制度设计、制定文件政策和试点经验推广等手段,运用制度化运作的方式,尽可能吸纳不同的村庄组织进入L镇现行的党建体系,以发挥二者共建共享的优势,进而确保基层党建工作的全面深入和覆盖,保障基层群众的主体性参与。这种转变的重要意义在于L镇党委政府已从过去对基层群众组织的“不信任”和“排斥”到现在肯定基层的某些群众组织在基层党建和村民自治工作中功能意义上的不可替代性而将其吸纳进基层党建体系,这既能把控镇村层面群众自治组织的状况,又能提升L镇基层党建工作的有效性,实现两者的双赢,并能以此重新建立、强化和延伸基层党组织的功能,克服L镇镇村党组织因转型滞后引致的组织功能性障碍。

从调研中,我们发现L镇党委政府主要通过“三步走”来实现体制性吸纳。第一步是镇一把手的肯定和重视。2015年5月L镇党委书记S带领班子成员在考察J村“群众帮群众”服务点的过程中,充分肯定了服务点的工作。当听到J村的P书记说现在村里的好多党员都在“巷邻坊”时,他当场提出“我们有这么多党员都在这里,应当要发挥他们的作用,镇里要考虑给这个‘巷邻坊’一个新身份”。镇一把手的意见直接推动了后面J村“巷邻坊”党建服务点的试点工作。第二步是镇村借试点实现上下对接。同年9月,根据S书记的意见,L镇在镇党群工作办公室牵头调研的基础上正式发文将“群众帮群众”服务点改为“党建服务点”,并在J村进行试点。L镇专门组织工作人员指导J村做好党建服务点的日常工作,实现镇村党建对接,包括场地建设、制度建设、服务资源清单、志愿服务团队建设以及党建氛围营造等,同时还将联系村居的镇领导、区镇党代表、区镇人大代表及区政协委员接待群众的联系点设在“巷邻坊”。第三步在做好试点经验推广工作的同时将其纳入区域党建体系。在J村党建服务点试点的基础上,2016年3月L镇在全镇12个村居设立107个党建服务点并将其统一命名为“巷邻坊”党建服务点,并陆续制定《关于L镇“巷邻坊”党建服务点规范化建设的实施意见(试行)》等文件,此时“巷邻坊”党建服务点正式与社区党建服务中心、“心联鑫”党建服务站共同构成L镇区域化党建的组织体系。

2. 基于生活化的党建功能运作

从群众帮群众服务点到“巷邻坊”群众帮群众服务点,再到“巷邻坊”党建服务点的过程是一个伴随组织身份转变的体制性吸纳过程,表明J村村庄党建与村民自治二者的工作在结构机制上被不断完善。同时这一过程不仅没有削弱,反而强化和拓展了“巷邻坊”群众帮群众服务点实践原有功能的能力和范围,暗含村庄党建功能运作方式的改变。过去村庄党建嵌入村民自治过程的核心是一种政治嵌入,多以此实现基层党建政治功能。沙朗·佐金和保罗·迪马乔指出政治嵌入性(Political Embeddedness)通常是指嵌入某种政治性关系、制度与结构之中^[20]。但“巷邻坊”党建服务点的具体运作提出了“基于生活化的党建功能运作”的命题,即着眼于村庄党建与村民生活治理的联结,L镇在统筹村庄党建的过程中,以“巷邻坊”党建服务点为基础,将基层党建与村民日常生活进行统合。这意味着L镇党委政府开始注意将社会性和服务性渗入

村庄社会,其本质内涵是在村庄党建工作中嵌入民意诉求,让党的理念为人所需,与村民生活所需相结合;嵌入党的认知图式,让党的基层工作为人所理解,与村组自治相结合;嵌入情感和价值认同,让党群共情内化于心,与村民生活情感相契合;嵌入事件,让党建工作外化于行为,与村民日常行动相契合。“巷邻坊”把党员会和村组讨论会放在“农家客堂间”,让村民去“直接触摸”,既能让J村村民直观地认识基层党建,又活跃了村民自治的氛围。如2016年9月,J村一改过去全村几百名党员集中到村支部学习一天的做法,把“两学一做”的学习点就直接设置在“巷邻坊”,很多党员趁着晚上或周末的空档就近来讨论学习,很多村民也来“围观”,这既方便了党员学习,又能让村民近距离地看到村里党员在学什么、做什么,拉近了党群距离。J村村庄党建功能生活化运作的实践既适应了J村党群关系和乡村生活的新变化,使其能在原服务点工作的基础上嵌入党的政治意图来巩固基层政权,又在契合J村原来村民小组自治传统的基础上改变了村民对J村党建的刻板印象,从而直接改善了党群关系,促进村民自治的有效进行,得到群众的支持和拥护。

3. 行动系统中的双向嵌入

我们从J村“巷邻坊”党建服务点的组织行动中发现,村庄党建功能嵌入村民自治的过程构成了一个行动系统并表现为一种自上而下与自下而上互嵌的“双向嵌入”态势。这种双向嵌入有三方面的内容:其一,是新身份和新责任的嵌入。“巷邻坊”党建服务点的建立使得原先群众帮群众服务点从非正式的群众组织变为J村党组织体系的一部分。J村党小组的党员表示现在每逢村里开党员会他们不再只是“开会代表”,而是代表各自村民小组的党建服务点,带着责任和任务去参加的。这一心态变化的意义在于将J村村民党员的身份和责任共同嵌入党建服务点,并使其能以服务点党员的组织身份动态地获取村两委的赋权,从而自下而上地反向嵌入村庄党建和村民自治工作。其二,是新功能与行动的嵌入。从功能上来讲,J村村党委明确“巷邻坊”党建服务点的一系列功能,将其定位为“不下班的小村委”和“365天代表”,并将其功能从原来单一的群众帮群众生活服务功能增加为学习教育集中点、民生事务受理点、村民议事点、社情民意反映点、代表委员接待点、公益志愿汇聚点及综治平安守护点七项功能,党建服务点工作人员的职责也被明确为组织党员活动、收集社情民意、受理民生事务以及宣传政策法规等共七项任务。另外,在实现功能嵌入的行动上,“巷邻坊”有着自己的行动优势,一是“近”,一个组一个点,尤其是让村里的党员自发聚在各个“巷邻坊”服务点,既利于党员经常聚在一起学习,也保证村里党员的出勤率,此外,这也方便村民就近反映各种诉求;二是“快”,党员在服务点跟村小组长相互交流,有利于他们拉家常,及时谈论周围村民反映的问题,进而第一时间发现问题,第一时间受理处置;三是“活”,村组村民之间知根知底,处理问题最有发言权,既灵活又能做到合情合理。这一功能定位和行动优势使得J村能借助“巷邻坊”将村庄党建的政治功能、利益代表功能和服务群众功能通过“党建服务点”日常工作的生活化运作直接下沉到村民小组,而村民也在参与过程中主动将自己的意志、想法和个体行动反向嵌入其中,搭建上下双向嵌入的中间渠道。其三,是制度、支持和关系的嵌入。L镇党委政府专门为J村“巷邻坊”党建服务点试点设计制度规范和提供政策支持,包括确定党建服务点的核心功能和要求、工作人员的职责、活动范围,以及建立经费保障、专项培训制度和考核评优三项保障机制,以此形成制度化、常态化运作,避免党建服务点陷入“空转”的尴尬,而村民则将对J村村两委工作的支持,比如村庄选举表态和村组舆情等信息反馈,反向嵌入党建服务点的日常工作。至于关系嵌入则主要表明一种纵向的组织关系和纵横向交叉的社会关系嵌入。组织关系嵌入指的是L镇镇村两级的行政关系和镇村两级的党组织关系依托“巷邻坊”党建服务点嵌入村组自治,构建联结村民、村组、村庄和镇四者的行动—结构关系。而J村“巷邻坊”中的社会关系指个人间情谊和其他直接、间接联系的反向嵌入,这种联系可以是情感性关系,也可以是包含利益—影响力—回报的工具性关

系。当然,在“巷邻坊”的日常运作中,这些不同形式的关系嵌入会因为相互重叠和交织而难以在生活经验层面中被加以严格区分。

由此,J村“巷邻坊”党建服务点形成村庄党建与村庄自治双向嵌入的行动过程(见图1),其中J村村两委以生活化运作将党和国家的政治意图、制度支持、资源和合法性通过党建功能延伸和组织服务拓展自上而下地嵌入于“巷邻坊”中,而村民则依托村组的“巷邻坊”党建服务点将自身代表的乡村社会关系和村组党建元素自下而上地反向嵌入于村庄党建的功能运作和村民自治中,二者的互嵌提升了村庄党建的有效性和村民的自主性,从而在一定程度上实现了从整体上改善J村村庄政治生态的目标。

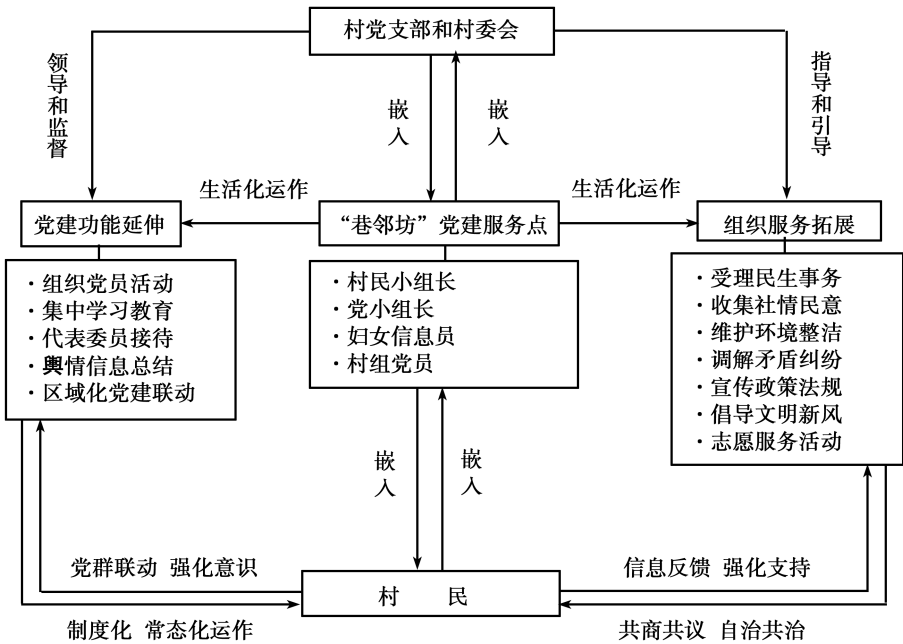


图 1 J 村村庄党建与村民自治双向嵌入的行动过程

三、村庄党群结构优化与功能整合的现实逻辑

村庄党建嵌入村民自治这一命题背后的实质是村庄的党群关系,在这里,我们主要探讨村庄党群关系中结构优化与功能整合的现实逻辑。当我们对J村“巷邻坊”党建服务点进行结构优化与功能整合意义上的考察时发现其蕴含着创新、行动和结构化三重现实逻辑,这也在一定程度上反映了当前村庄党建和村民自治之间关系。

(一) 创新逻辑:“行动—制度主义”的实践

从党群结构优化上来讲,其功能的整合依赖基层党建制度与村庄民主机制的互构,这也是村庄党建嵌入村民自治的基础。事实上,正是创新为功能整合与结构优化提供了某种可能。需要指出的是,过去我们总是简单地认为做好基层党建和村民自治工作就是要完善制度,过于注重工作的程序与形式,反而忽略了两者的实质内容。在J村“巷邻坊”党建服务点的实践中,我们发现了一种以“行动—制度主义”为核心的创新逻辑。其内涵是:在基层党群工作中正视乡村的差异性、流动性和多变性,突出行动优先制度的逻辑,用行动的现实创新来突破和解构以往制度的束缚,并改变基层党建和村民自治中“强官方,弱村民”的“中心—边缘”结构,凸显村民的主体性地位并在行动的基础上反过来创新性地建立与之配套的适应性制度。

在这里,“行动—制度主义”的创新逻辑主要涉及两个问题:一是在政治领域内这一创新逻辑的原动力来自哪里?二是以什么样的方式实施这一创新逻辑?像在J村的案例中,我们发现

这种创新逻辑的原动力来自两个方面:一是J村村民在原来互助传统、现实需求和交通不便的情况下主动成立群众帮群众服务点,这是一种自下而上基于非正式制度的行动创新,其运作主要受到惯习、传统和口头约定的规制。而“巷邻坊”群众帮群众服务点和党建服务点则直接是在J村村两委和L镇党委政府的直接推动下成立的,并在经验行动的基础上形成了独具地方特色的组织形式和制度规范,这可视为是一种基于正式制度的行动创新。而围绕这一创新逻辑,无论是“巷邻坊”群众帮群众服务点还是“巷邻坊”党建服务点都昭示着现代社会中微观主体(如村民)与基层政府期望在共同行动的合作中寻找彼此认同的思维。正如图海纳所说,“我们寻求重新建设现代性的途径应该到每个人与他的个人生活认同的意愿中去寻找它的基础,并从中发现个人主体作用的必要性”^[21]。像J村村民这样的微观主体在村庄党建和村民自治中与村两委和镇党委政府之间其实存在利益共同点,由此基层政府采取“上级支持,群众运转”的合作方式将自己的意图渗入其中,而不是以替代的方式来调整村庄中不同主体之间的权责利关系从而实现行动—制度创新。

(二)行动逻辑:公私观念与逻辑内核

在党群关系的建构中,J村“巷邻坊”党建服务点功能整合和结构优化是行动者透过行动践行制度安排的结果,而在行动实践与制度结果之间,行动者始终是核心。从这个意义上讲,行动逻辑是J村实现村庄党建嵌入村民自治的关键。在这里行动逻辑的起点是农村社会的公私观念。事实上,公私观念是村庄党建与村民自治工作绕不开的结,当以村庄为单位开展两者工作时,在村民看来,无论是村庄党建还是村民自治都是公家的事,让村民去“牺牲”私人的时间和精力去参与在他们看来“无甚好处”的公事是“不划算”的。但从J村的案例中,我们发现当以村组为单位开展两者的工作时,公与私关系的隔阂似乎被打破了。原因在于村组在村民看来是属于“私”的范畴,正如“远亲不如近邻”这句话,十几年甚至几十年的邻里关系早已让“邻居”成为J村村民私人生活领域的组成部分。故而,J村建立在村组“邻里关系”上的“巷邻坊”使得村民能以“自己人”的认知参与进来,这使村民自治得以实质性运转,也让村庄党建能以村组党员为依托自然地嵌入村民自治。因此,J村利用村民对公私观念的理解来实现党群功能整合与结构优化是其开展各种行动的基础。

基于此,其中的行动逻辑内核包含三方面的内容:其一,是参与式行动。在这里,它指的是作为参与者的基层党委政府、村两委和村民在怀有新的期待和目标诉求时,在尊重和承认彼此主体地位的前提下,各方以积极行动者的姿态参与村庄党建和村民自治,进而改变自身参与的方式和社会条件,以促成当下现状发生改变。尤其是J村村两委和村民,他们一方面对“巷邻坊”有着深厚的感情,将其视作自己创造的实践,另一方面,他们透过一系列参与式行动及行动策略把自己对村庄生活的认知、想法和态度注入“巷邻坊”中,并以习惯、自治传统和制度等规则为行动取向,将J村过去自发的互助行为变成具有规则的意向性行动,进而以参与式行动干预乡村生活,塑造和限制村庄党建和村民自治行动系统的结构和功能。其二,是有效性。本案例延伸的有效性指有效自治和有效回应两个层面。在“巷邻坊”的运作中,我们发现无论是其基本功能目标还是具体功能的实现,其关键仍是村民的有效参与。正如李普塞特所说,“缺乏参与和代表也反映缺乏有效的公民权,因而也缺乏对这个制度的忠诚”^[22]。而J村正是通过利用农民公私观念的转换将村庄党建和村民自治基本单元下移至村组这样的小规模群体中才使得村组有效自治成为可能,这样的安排一方面使得作为参与者的村民被激励的可能性更大,另一方面在村组层面,村两委实施的权力配置、人员配备和制度设置等能直接面向村民,有利于促成村民的主动参与。另外,在本案例中“巷邻坊”在村组层面的运作实现“行政导向向日常生活治理”的转向,并构建村庄党建嵌入村庄自治的功能实现机制,是要以此来有效回应“去政治化”“去行政化”“去公共性”等地方基层党建和村民自治的实践样态,以及传统村庄层面村民自治

因“代理人逻辑”带来的村民自治的“无效性”。其三,是共同性。在“巷邻坊”案例中共同性的行动逻辑受到村组层面公私观念的影响而主要表现为共同的行动意识、共同的行动激励和共同的行动预期。共同的行动意识指J村村民能在参与“巷邻坊”党建服务点的行动中在言行、参与意愿和议事习惯等方面逐渐形成统一的诸如谁先行动、谁应行动的共同意识,并集中表现为一致统一的目标,而这成为村民共同行动的起点。而共同的行动激励是J村以“巷邻坊”为阵地,在小规模的村组中以适用全村的、可直接获及的激励改变以往村域层面村庄党建和村民自治中不平等激励的状况。共同的行动预期指J村村民能对参与“巷邻坊”的前后进行对比、经验分享等方式直观地预计参与行动的结果,形成“预期—同意—参与—回报”的共同行动循环。

(三) 结构化逻辑:思维与方式的转变

在本案例的一系列行动实践中呈现着一种村民参与村庄党建和村民自治的结构化逻辑。随着规则和资源被注入“巷邻坊”这一行动系统,村民们的行动会逐渐迈向结构化。这一行动结构化的前提是马克思说的“人们自己创造自己的历史,但是他们并不是随心所欲地创造,并不是在他们自己选定的条件下创造,而是在直接碰到的、既定的、从过去承继下来的条件下创造”^[23]。这也正是“巷邻坊”组织得以形塑和发展的基础。这种逻辑在行动上表现为参与思维和参与方式两方面的结构化。“巷邻坊”以组织的形式存在,并在践行组织功能过程中与制度形成伴生和依赖,这引致村民的参与思维从过去“有事就找村干部”转为“有事先找‘巷邻坊’”,这改变了村民思考、解决问题的习惯及行动偏好。同时,参与思维的结构化会引起参与方式的结构化,这种结构化是显现的。在“巷邻坊”的运作中这种参与方式的结构化表现在以村组为行动单元完成村庄党建和村民自治的任务上。其由常规性和临时性的任务组成,常规性任务表明参与方式的第一种结构化,像固定参与每月的党员自我学习教育活动、“巷邻坊”每周例会和每月志愿者服务等,其是循着“计划—行动—总结—反思”的脉络有序组织村民和村组党员参与的;而临时性行动则为参与方式的第二种结构化,这种结构化更多地代表一种参与性选择的结构化,即通过“巷邻坊”持之以恒的行动来培育村民的参与习惯以形成路径依赖,当其有临时的“急愁”问题和突发事件时,能第一时间选择“巷邻坊”,并主动寻求“巷邻坊”介入问题的解决。由此可见,参与思维和参与方式的结构化不是强加于村民的某种外在的具有约束性的行动框架,而是村民基于一系列行动参与体验的结构化,其会逐渐将村民偶发的行为具体化为一种主动参与的行动流,进而成为行动结构化逻辑的基础。

四、结论与进一步探讨

从上述的分析来看,村庄党建和村民自治的转向与契合是当前实现村庄有效治理的关键。而在探索实现村庄党建与村民自治的有效形式中,尝试将两者的重心进行双下移,并以党建嵌入村民自治的方式来构建功能实现机制的实践主张可被视为一种现实性的选择。这一现实性选择的动力源于过去以村庄为基本单元开展村庄党建与村民自治所引发的一系列困境。本文以“巷邻坊”党建服务点的运作来阐述村庄党建嵌入村民自治的功能实现机制,为基层党建与村民自治的良性互动提供了一个新的实践样态。这一实践样态有着“双向互构与嵌入”的内涵,其描述了从“政党在乡”到“政党到村组”的政治建设转向的图景,表明基层党委政府能依靠村组党建将村民直接纳入基层党建体系是可能的、可行的,且其能在改变自身政治行动意愿和思维的过程中拓展基层党建对乡村社会的影响力,并借此培育新时期村民自治的意识、习惯和能力,以此抵制因“村庄‘空心化’”等乡村变化带来的乡村治理的反向力。进一步来说,在调整国家、政党和村庄三者的关系中,基层党委政府应该通过尊重和扶持群众性组织来抵御市场和社会快速变迁对乡村社会的冲击,尤其是可借助村组党建和村组自治来重建村庄共同体以应对

农村社会的“离心化”浪潮,进而重构村庄的治理结构。

当然,在村庄党建嵌入村民自治功能实现机制运作的过程中仍有一些问题值得我们思考:一是当下类似J村这样的村组党建实践,它的嵌入式功能实现机制能在多大程度上解决过去村庄党建与村民自治两者间存在的“形式与实质”之间的矛盾?在现实的经验探索中是否仍会存在让村组党建“流于形式”的风险。二是“村治+组治,村党建+组党建”在上下对接过程中如何实现制度、资源、权力以及社会关系等层面的有效匹配以确保整体上的有效性?三是如本文强调的在村组一级建立村庄党建嵌入村民自治的功能实现机制不等于要回到人民公社时期生产小队的自治模式,也不等于回到以家户为单位的传统小共同体自治,其真正的内涵和普遍性条件又是什么?这些问题仍有待在乡村治理研究中做进一步探讨。

参考文献:

- [1] 范柏乃,邵青,等.后税费时代村级组织功能异化及其治理研究[J].浙江大学学报(人文社科版),2013(3):178.
- [2] 徐勇.村民自治:中国宪政制度的创新[J].中共党史研究,2003(1):53.
- [3] 徐勇.“政党下乡”:现代国家对乡土的整合[J].学术月刊,2007(8):13-20.
- [4] 肖茂盛.村委直选、村民自治与加强农村基层组织[J].中国行政管理,2005(5):45-47.
- [5] 王道坤.村民自治中“两委”矛盾分析及其解决[J].社会科学研究,2004(4):23-26.
- [6] 常成成.村民自治背景下农村党组织与村委会的矛盾及出路[J].理论导刊,2007(1):24-26.
- [7] 朱新山.新时期农村基层党组织的运转现状与执政转型研究[J].毛泽东邓小平理论研究,2010(8):17-22.
- [8] 魏小换,吴长春.当前村级党组织功能弱化的表现及其逻辑[J].甘肃理论学刊,2013(3):32-36.
- [9] 赵大朋,陈浩然.城乡关系变迁视角下村级党组织的功能转型与实现[J].社会主义研究,2011(5):62-66.
- [10] 韦少雄.村域基层党建创新与村民自治有效实现[J].求实,2016(8):30-36.
- [11] 吴梅芳,周庆建.农村基层党组织的主要功能与实现途径[J].求实,2010(4):25-28.
- [12] 王成诚.管党治党95年:中国共产党党建理论的传承与创新[J].河南师范大学学报(哲学社会科学版),2016(4):33-37.
- [13] 邓大才,张利明.多单位治理:基层治理单元的演化与创设逻辑[J].学习与探索,2017(5):65.
- [14] 黄辉祥,徐增阳.村民自治的提升:实践创新与制度建设[J].东南学术,2009(1):71-78.
- [15] 李勇华.乡村治理与村民自治的双重转型[J].浙江社会科学,2015(12):76-81.
- [16] 徐行,田晓.农村基层党组织建设的现存问题与对策思考[J].学习与实践,2011(3):54-61.
- [17] 叶敬忠.行动者为导向的发展社会学研究方法——解读《行动者视角的发展社会学》[J].贵州社会科学,2009(10):79.
- [18] 毛泽东.毛泽东选集(3卷)[M].北京:人民出版社,1991:931.
- [19] 徐勇.中国家户制传统与农村发展道路[J].中国社会科学,2013(3):18.
- [20] Zukin Sharon, P Dimaggio. The Structure of Capital: the Social Organization of the Economy[M]. N.Y: Cambridge University Press. 1990:1-36.
- [21] 阿兰·图海纳.我们能否共同生存? 既彼此平等又互有差异[M]. 狄玉明,李平沅,译.北京:商务印书馆,2003:65.
- [22] 西摩·马丁·李普塞特.政治人:政治的社会基础[M].张绍宗,译.上海:上海人民出版社,2011:162.
- [23] 中央编译局.马克思恩格斯选集(2卷)[M].北京:人民出版社,2012:585.

(责任编辑:宋雪飞)